

GÜNTER HAIDER
NATIONALER PISA-PROJEKTMANAGER
UNIVERSITÄT SALZBURG



Von der INPUT- zur OUTPUT-Orientierung

Eine bildungspolitische Herausforderung für die nächsten Jahre

Maria Theresias „*Allgemeine Schulordnung für die deutschen Normal-, Haupt- und Trivialschulen*“ – 1774 auf Vorschlag von Abt Felbiger eingeführt – begründete in Österreich ein für die damalige Zeit sehr fortschrittliches, sechsjähriges Pflichtschulsystem. Hundert Jahre später verbesserte Kaiser Franz Josef 1869 im *Reichsvolksschulgesetz* dessen Qualität deutlich, u. a. durch Verminderung der Klassenschülerzahl auf maximal 80, die Ausweitung der Schulzeit auf acht Jahre, die Einführung der ersten Lehrerbildungsanstalten und der dreijährigen Bürgerschule (auch für Mädchen); ein staatliches Inspektionssystem sollte für die Einhaltung der Vorschriften und eine einheitliche Qualität sorgen. Diese umfassende Schulreform wurde übrigens von einem politischen Schock ausgelöst – dem militärischen Desaster von Königgrätz gegen die Preußen 1866: Ein wesentlicher Grund der Niederlage soll nämlich die hohe Analphabetenrate im österreichischen Heer gewesen sein.

Die grundsätzliche Konstruktion des Schulsystems wurde durch die *Eingliederung in die staatliche Bürokratie des Habsburgerreiches festgelegt* – was bis heute nachwirkt: Schulen wurden Teil der Hierarchie, des erprobten Zentralverwaltungssystems. Die „Einberufung der Schüler“ folgte daher dem Muster militärischer Rekrutierung nach Altersjahrgängen. Zielvorgaben, Arbeits- und Ressourcenzuteilung in den Schulen waren streng hierarchisch aufgebaut, der Lehrer bildete die unterste ausführende Instanz einer fein abgestuften Bürokratie

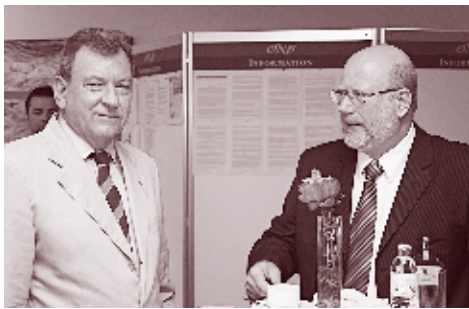
vom Ministerium über Landes- und Bezirksbehörden bis zum Schulleiter. Ein solches Zentralverwaltungssystem schafft eine rasche und flächendeckende Gleichversorgung an Ressourcen für viele Schulen – was in der Aufbauphase unter Maria Theresia, Josef II. und Franz Josef auch entsprechend wichtig war.

Als Folge dieser Konstruktion wurden aber zunehmend *alle Bereiche der Schule streng verrechtlicht* – da Lehrer als Staatsorgane nach „Weisungen“ handeln, mussten möglichst für jede denkbare Vorgabe und jede auszuführende Handlung entsprechende Vorschriften durch das Ministerium geschaffen werden. Insbesondere im vergangenen Jahrhundert führte dies zu einer wahren Flut an Gesetzen und Verordnungen, in denen versucht wurde, jedes verwaltungsmäßig irgendwie erfassbare Detail zu regeln, zum Teil auch im pädagogischen Bereich. Die Komplexität des Systems stieg, Doppelgleisigkeiten nahmen zu (Bund – Länder – Bezirke – Gemeinden) und zersplitterte Kompetenzen verursachen zunehmend Probleme bei Veränderungen, wirken reformhemmend.

Lehrer und Schuldirektoren mussten stets bestrebt sein, gesetzlich „richtig“ vorzugehen, alle Vorgänge rechtlich zu dokumentieren, um sich für den Fall der Fälle abzusichern. Das Unterrichtsministerium bestand folgerichtig vorwiegend aus Juristen, die weiter an diesem Regelwerk feilten, auch im ureigenen Interesse der Arbeitsplatz- und Machterhaltung. Erst Otto Glöckel holte in der Zwischenkriegszeit erstmals eine gewisse

Zahl an Pädagogen und Erziehungswissenschaftler als Gegengewicht in leitende ministeriale Ämter.

Der entscheidende Punkt aber ist: Die *Qualitätskontrolle* in einem solchen bürokratischen System erfolgt seit jeher dadurch, dass die Einhaltung der Vorschriften (z. B. der Lehrpläne), die Führung der Amtsschriften und die Verwendung der Ressourcen geprüft werden – großteils unabhängig von allfälligen pädagogischen Ergebnissen des Lehrers, der Klasse, der Schule. Ein solches Vorgehen wird im Allgemeinen als



INPUT-Kontrolle bezeichnet. Ein typisches Beispiel aus der jüngsten Zeit ist die gerichtliche Verfolgung einer Salzburger Schuldirektorin, weil sie Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf bereits vom ersten Tag der Anwesenheit an ihrer Schule den Unterricht erlaubte, obwohl die dazu formell notwendigen Bescheide noch nicht rechtskräftig waren. Pädagogisch sicher klug – aber Vorschrift ist Vorschrift, die Direktorin wurde daher auf die Zahlung der Unterrichtskosten dieser Schüler verklagt, von einem vernünftigen Richter inzwischen Gott sei Dank freigesprochen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren: Das von Maria Theresia vor mehr als zwei Jahrhunderten geschaffene System ist in wesentlichen Strukturen heute noch immer wirksam –

seit vielen Jahren wird von der österreichischen Politik ein Umbau der komplizierten und mehrgleisigen bürokratischen (und teuren) Zentralverwaltung durch eine Verfassungsreform versprochen, ein eigener Konvent hat sich sogar damit beschäftigt. Alles bisher ohne nennenswerte Ergebnisse.

Warum ist diese Tatsache problematisch und wo liegen die Herausforderungen?

Problem 1: Keine objektive Prüfung des **OUTPUTS**, der **Unterrichtsergebnisse**

Die durch den Unterricht von den Schülern nachhaltig erworbenen Kompetenzen (*OUTPUT*), werden in diesem verwaltungs- und inputorientierten System bisher wenig bis gar nicht beachtet. Berechtigungen werden intern vergeben, aufgrund von isolierten Urteilen (Noten) von Lehrern in Schulklassen, in einzelnen Schulen. Die vergebenen Noten und Berechtigungen spiegeln aber nur die *jeweilige soziale Norm in den Klassen* wider und sind hochgradig anfällig, sowohl für ungleiche Standards bei den Lehrern als auch für die Anpassung der Berechtigungen bei äußerem Druck. So führt etwa der Selektionsdruck der AHS-Entscheidung im Halbjahr der 4. Klasse in manchen Schulen und bei manchen Lehrern zu immer mehr Zeugnissen mit lauter „Sehr gut“. Andererseits zeigten die standardisierten Tests der PISA-Studie, dass Schüler, die auf derselben mittleren Niveaustufe 4 im Test lagen, sich zu jeweils einem Drittel auf die Noten „Sehr gut/Gut“, zu einem Drittel auf „Befriedigend“ und zu einem Drittel auf „Genügend/Nicht genügend“ verteilten. Was die Aussagekraft von Noten mehr als relativiert.

Folgen: Niemand kennt bisher die wirklichen, nachhaltigen Leistungen der Schüler – weder die Lehrer, noch die Schulaufsicht noch das Ministerium. Und niemand weiß z. B., inwieweit wichtige Standards in den Grundkompetenzen von Schülern und Schülerinnen tatsächlich erreicht werden und wie erfolgreich oder effektiv (oder produktiv) das Schulsystem ist. Ohne dieses Wissen ist aber keine gezielte Qualitätsentwicklung möglich.

Daher ist der Schock dann umso größer, wenn internationale Vergleiche wie etwa PISA erstmals erahnen lassen, dass es massive strukturelle Probleme gibt, wenn den Schülern bestenfalls mäßige bis durchschnittliche Kompetenzen in praktisch allen untersuchten Fächern bescheinigt werden. Dabei gehört unser Schulsystem zu den teuersten der Welt.

Gleichzeitig werden *gleiche* Berechtigungen (Zeugnisse) an Schulen desselben Typs (mit demselben Lehrplan) für *völlig unterschiedliche* Leistungen vergeben – was zu schwerwiegender Benachteiligung und großer Ungerechtigkeit führt. Bildungs- und Karrierechancen hängen dann eher damit zusammen, welche Schule welches Niveaus ein Schüler besucht, als welche Leistungen er dort objektiv erbringt. Dies entwertet Zeugnisse langfristig enorm und wird möglicherweise auch bald dazu führen, dass nicht wie bisher die Abgaberschulen über die weitere Laufbahn entscheiden, sondern die Aufnehmer (z. B. durch eigene Aufnahmetests).

Herausforderungen: Auf allen Ebenen (Klasse, Schule, Schulsystem) ist es notwendig, sich objektive Informationen über den *OUTPUT* zu verschaf-

fen, also inwieweit die vorgegebenen Ziele erreicht bzw. nicht erreicht werden und von welchen Schülern. Dazu müssen die Kernziele so klar definiert werden, dass sie überprüfbar sind – solche *Bildungsstandards* für die Schnittstellen 4., 8. und 12. Klasse sind bereits seit vielen Jahren in Arbeit. In den nächsten Jahren soll die *OUTPUT-Qualität* aller Schulen daran sorgfältig geprüft und rückgemeldet werden – dazu soll ein eigenes, möglichst unabhängiges *Bundesinstitut* bzw. eine *Qualitätsagentur* gegründet werden. Auf jeder Ebene soll Rechenschaftspflicht bestehen, d. h. bis zu einem gewissen Grad auch Verantwortung für die Ergebnisse übernommen werden. Für die Systemebene ist die Veröffentlichung eines ersten *Nationalen Bildungsberichts* für Ende 2008 angekündigt. Schulen sollten in eigenen *Schulprogrammen* ihre Qualitätsentwicklungsprozesse selbstständig weiterverfolgen. Das wird den Umbau des Systems und die Verschiebung strategisch wichtiger Kompetenzen (z. B. Personalhoheit, Budgethoheit) auf die Ebene der lokalen Schule erfordern („Local Empowerment“).

Problem 2: Auch die Beobachtung der Lehr- und Lernprozesse entfällt derzeit faktisch

Eine rudimentäre Kontrolle der pädagogischen Prozesse und ihrer Ergebnisse (also der Qualität des Unterrichts) erfolgt lediglich sporadisch und unsystematisch durch eine Schulaufsicht, die sich traditionell vollständig *aus der Lehrerschaft selbst rekrutiert*. In Österreich ist es inzwischen sogar generell Usus, dass Schulinspektoren ehemalige Personalvertreter der jeweiligen Bezirke

und Länder sind. Und deren allfällige Besuche im Unterricht werden in der Regel mehrere Tage, ja Wochen vorher angekündigt. *Das gleicht dem Abfahren Potemkinscher Dörfer.*

Folgen: Nur sehr wenige Schulaufsichtsbeamte verfügen über systematische Informationen über die Qualität des Unterrichts an den Schulen ihres Bereichs. Auch wissenschaftliche Studien, die die Qualität der Unterrichtsprozesse repräsentativ erfassen könnten, sind hierzulande weitgehend unbekannt. So kann niemand auch nur annähernd angeben, in welchem Ausmaß z. B. *individualisierter Unterricht* in den Klassen stattfindet (auch wenn er gesetzlich vorgeschrieben wäre), in welchem Ausmaß der alte Frontalunterricht dominiert oder wie viel Unterrichtszeit in den Schulen entfällt. Das erschwert die Analyse erkannter *OUTPUT-Schwächen* und verhindert wirksame, zielgerichtete Qualitätsentwicklungsprozesse.

Herausforderungen: Um die *OUTPUT-Qualität* systematisch verbessern zu können, müssen mehr Informationen über die Praxis der Lehr- und Lernprozesse und ihre Organisation vorliegen und es bedarf regionaler Pädagogischer Zentren zur Unterstützung der Schulen. Eine Umstellung der gesamten Schulaufsicht ist notwendig – *überregionale Inspektorenteams* sollen sich ein bis zwei Wochen lang an einer Schule aufhalten und umfassende Informationen sammeln, die sie dann sorgfältig gemeinsam mit den Schulpartnern analysieren und die in die systematische Schulprogrammentwicklung der Schulen einfließt. *Regionale Unterstützungsnetzwerke* müssen dort eingreifen, wo Schulen aus eigener Kraft solche Qualitätsverbesserungen nicht in Gang setzen können.

Auch diese Entwicklung bedeutet eine schrittweise Verlagerung zentraler Entscheidungen und Aufgaben in die Kompetenz regionaler Stellen oder direkt an die Schulen – und eine Abkehr vom derzeitigen System. 